

УДК 332.14

А.Б. Гусев¹

*Российский научно-исследовательский институт
экономики, политики и права в научно-технической сфере,
г. Москва, Россия*

ЛЬГОТНЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ КЛИМАТ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ²

Аннотация. В России существует множество регионов, которые объективно не имеют шансов вырваться из хронического состояния социально-экономической отсталости исключительно за счет собственных усилий. Таким регионам нужны специальные режимы развития на долгосрочный период, обеспечивающие устойчивое привлечение инвестиций. В условиях, когда не удастся привлечь в регион отечественные капиталы стандартными способами за счет фискальных льгот, необходимо активизировать модель развития территории, основанную на принципе «желание жить в регионе рождает желание в него инвестировать». Целью исследования является разработка и апробация льготного социального климата, который позволяет повысить социальную комфортность проживания в регионе и выдерживать новые социальные стандарты в долгосрочной перспективе. В условиях объективного дефицита финансовых ресурсов необходимо методически корректно определить регионы, которые, с одной стороны, в наибольшей степени нуждаются в специальном антикризисном развитии, а с другой – обладают достаточно высоким уровнем менеджмента, чтобы быть готовыми принять новый вызов и обеспечить комфортную институциональную среду ожидаемым инвесторам. Потребность региона измеряется душевым ВРП, а готовность региона верифицируется Национальным рейтингом состояния инвестиционного климата от Агентства стратегических инициатив. В результате апробации предложенной методики выявлено два региона, в наибольшей степени удовлетворяющих указанным условиям: Костромская область и Чувашская Республика. Учитывая вариативность наполнения льготного социального климата, было предложено два универсальных инструмента социальной поддержки семей с детьми: повышенные по сравнению с федеральным стандартом пособия на содержание детей до 14 лет в привязке к средней заработной плате в регионе, а также жилищные субсидии в зависимости от численности несовершеннолетних в семье. Расчеты необходимого объема средств показали необходимость удвоения расходов региональных бюджетов. Для успешной реализации в регионе льготного социального климата предложен комплекс институциональных изменений в политической, финансово-экономической и социальной сфере на федеральном и региональном уровне.

Ключевые слова: государственная региональная политика; социальная политика; региональное экономическое развитие; региональный социальный климат; региональный инвестиционный климат; стратегия пространственного развития России.

Постановка задачи

К числу ключевых факторов экономического роста традиционно относятся капитал, кадры и институты. В широком смысле институты – это правила функционирования государства, в том числе ведения финансово-хозяйственной деятель-

ности на его территории. Они являются непосредственным продуктом системы государственного управления, провязывают финансовые и человеческие ресурсы и в конечном итоге влияют на их количественно-качественные характеристики, определяют эффективность использова-

ния ресурсов, которая выражается экономическим ростом.

В целях выстраивания эффективной институциональной системы зададимся следующим вопросом о подходе к социально-экономическому развитию территории страны: сначала заботиться о привлечении инвестиций с дальнейшей оптимизацией и подстраиванием человеческих ресурсов для их освоения или, наоборот, сделать акцент на приросте численности населения, повышении качества жизни и под расширяющийся рынок труда, повышенные социальные стандарты и объемы потребления формировать инвестиционную повестку? Конечно, в государственном регулировании данные механизмы социально-экономического развития территории должны быть взаимоподдерживающими, однако в каждый момент времени управленческий акцент смещается. Следует отметить, что на практике приток инвестиций еще не означает автоматическое повышение комфортности жизни для населения, но именно это является целью любой инвестиционной активности в социально-ответственном государстве.

В настоящее время из институциональных преобразований в государственной региональной политике Российской Федерации ставка на определение эффективных фискальных режимов для благоприятствования инвестициям практически отыграна, поскольку, несмотря на принятые меры, новых точек форсированного экономического роста пока не удастся создать. Очевидно, что таких мер недостаточно. Применитель-

но к регионам варьирование фискальными параметрами указывает на наиболее предпочтительные, с точки зрения государства, территории приложения капитала, но они мало пересекаются с мнением реальных инвесторов.

Учитывая пробуксовку позиции о приоритете привлечения инвестиций, следует сделать акцент на механизмах повышения комфортности социального климата в экономически кризисных субъектах Российской Федерации, отличающихся удовлетворительным качеством региональной системы управления и, следовательно, в институциональном плане готовых к приходу инвесторов. Упор на социальную составляющую при сопутствующем грамотном институциональном сопровождении инвестиций, в том числе и по фискальным параметрам, позволит выйти на траекторию развития «желание жить на территории рождает желание в нее инвестировать» как со стороны резидентов региона, так и со стороны нерезидентов. Именно по этому пути развития следуют крупные города России.

Важно отметить, что для реализации представленной концепции регионального развития необходима методика определения регионов, которые в первую очередь могут стать реципиентами социального климата повышенной комфортности. Кроме того, следует определить комплекс мер, обеспечивающих комфортность социального климата, с расчетом объема финансирования и источники средств. Этим вопросам и посвящена данная статья.

Социальные типологии регионов в науке и государственном управлении

В российской экономической науке вопросы типологии регионов являются хорошо проработанными. Почву для этого дает разнообразие параметров социально-экономической дифференциации субъектов Российской Федерации, а также множество

¹ Гусев Александр Борисович – кандидат экономических наук, заведующий отделом Российского научно-исследовательского института экономики, политики и права в научно-технической сфере, г. Москва, Россия (105064, г. Москва, ул. Земляной Вал, 50а, стр. 6); e-mail: a_goose@mail.ru.

² Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 15-02-00430).

управленческих задач в области регионального развития. Исследуются не только количественные значения традиционных показателей регионального развития (например, в области инвестиционной, инновационной активности), отдельных рынков и отраслей, но также и институциональный климат, реакции региональных экономик на нововведения.

Интересные обзоры публикаций содержатся в [1–2], в которых на основе российского и зарубежного опыта показаны практики и проблемы классификации регионов.

В научных работах по типологии регионов можно выделить не только классический подход с определением регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров по различным основаниям, но и направление по классификации неуспешных регионов: отсталых и депрессивных [3, 4]. На этом фоне крайне мало публикаций с системным анализом историй регионального успеха в социально-экономическом развитии.

Применительно к социальным типологиям следует выделить работу [5], в которой апробирована методика кластирования регионов России по качеству жизни в разрезе двух параметров «уровень качества жизни» и «динамика качества жизни». Качество жизни рассматривается сквозь призму 10 статистически наблюдаемых показателей об экономическом благосостоянии населения, жилищных и экологических условиях, культурных возможностях, здравоохранении, криминогенной обстановке. При этом для каждого из выделенных блоков показателей качества жизни в научной литературе имеется пласт специальных работ, рассматривающий дифференциацию субъектов Российской Федерации. В частности, российские регионы разделяются на пять групп по объемам загрязняющих выбросов, уровня экологической преступности, численности населения, страдающего от некачественной питьевой воды [6].

Комфортность жизни через развитие социальной инфраструктуры на примере регионов Центрального федерального округа исследуют авторы в работе [7]. Однако, как и в работе [5], выводы основываются на формальной статистике, что не является весомым источником информации для глубины оценки социальных эффектов. Социальный аспект в кластеризации регионов, но уже с позиции потребительского поведения домохозяйств изучается в работе [8]. В итоге составы полученных кластеров оказались весьма разнородными. Тем не менее сам аналитический подход является плодотворным. На стыке темы о социальной инфраструктуре и темы о расходах домашних хозяйств существует пласт работ, в которых исследуется классификация регионов с точки зрения комфортности условий для малого бизнеса, служащего для многих территорий эквивалентом самозанятости (например, группировка 79 регионов в статье [9], кластеризация регионов Центрального федерального округа в работе [10]).

Исследования потенциала региона в социальной сфере логичным образом дополняются работами по оценке плодов этого потенциала. Так, в статье [11] предложен подход к группировке регионов Дальневосточного федерального округа на основе оценки качества населения сквозь призму статистических характеристик здоровья, образования и культуры, что отчасти пересекается с оценкой качества жизни в [5]. Работа [12] развивает данное направление, расширяя перечень показателей качества населения.

Фактически возникновение новых всевозможных типологий регионов не ограничивается комплексом актуальных проблем социально-экономического развития, а лимитируется только доступностью информации. В то же время потребность системы управления в наглядности и определенном упрощении результатов работы порождает

ло спрос на рейтинги, выстраиваемые по аналитическим алгоритмам и комплексам показателей различного уровня сложности (например, Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов RAEX)³.

В потоке классификаций субъектов Российской Федерации можно наблюдать два относительно стабильных явления.

Во-первых, если регион является аутсайдером, то, как правило, этот статус за ним сохраняется практически в любой типологии, выстроенной по шкале «развитый – неразвитый». Во-вторых, с течением времени позиции регионов в рейтингах представляются весьма стабильными, что свидетельствует о слишком устойчивом равновесии в политико-пространственном развитии страны. Это означает, что, например, инвестиционная привлекательность и социальный уровень Ивановской области никогда существенно не приблизится к уровню инвестиционной привлекательности и социальному стандарту Москвы, а по степени дотационности бюджеты Республики Тыва и Республики Татарстан никогда не сравняются. Задача же государственной политики должна состоять в том, чтобы дать возможности стратегического развития каждому региону, а не консервировать состояние экономической предопределенности и социальной безысходности.

В отличие от научной сферы система государственного управления по политическим причинам избегает какого-либо публичного содержательного категорирования субъектов Российской Федерации как государственно-правовых образований, а также строгих оценочных характеристик их социально-экономического развития. Вместе с тем потенциальным аналитическим основанием для такой негласной работы является множество нормативно-правовых актов.

Прежде всего следует обратить внимание на ежегодную отчетность губернаторов перед президентом Российской Федерации по перечню показателей социально-экономического развития региона, утвержденному Указом Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 и Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142. Последним документом предусмотрена методика оценки эффективности деятельности исполнительной власти региона по 11 показателям, из которых пять показателей характеризуют экономическое состояние дел (при этом ВРП ни в абсолютном, ни в душевом выражении не упоминается); пять показателей относятся к социальному блоку вопросов и один показатель отражает мнение населения о работе региональной власти. Для методики значимость экономических показателей и суммарная значимость социальных показателей вместе с социологической оценкой являются равными. Следует подчеркнуть, что апробация методики на реальных данных не представляется возможной, поскольку ряд показателей не удается получить из открытой статистики.

Результатом применения методики является ранжированный перечень субъектов Российской Федерации по эффективности деятельности регионального менеджмента, в соответствии с которым первым 20 наиболее успешным регионам выделяются поощрительные гранты. С точки зрения разработки и реализации селективной государственной политики пространственного развития, данная методика не является особенно полезной, поскольку не позволяет выйти на типологию регионов, в отношении которых необходим конкретный комплекс мер со стороны федерального центра.

Другим крупным направлением, по которому регионы формально могут быть классифицированы от финансово состоя-

³Инвестиционные рейтинги регионов России. URL: <https://raexpert.ru/ratings/regions>.

тельных до банкротов, прежде всего в социальной сфере, является постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации». Утвержденная данным документом методика определения для регионов размера дотаций не поддается верификации с использованием открытых данных, поэтому не может рассматриваться как доступный инструмент анализа. Результаты применения методики, конечно, открыты, однако они не служат официальным основанием для категорирования субъектов Российской Федерации. Эту операцию уже делают исследователи.

В отличие от регионов, применительно к хозяйствующим субъектам – юридическим лицам государственная машина предельно категорична и менее снисходительна. По размеру бизнеса существует градация коммерческих организаций на малые, средние и крупные, по объему налоговых платежей выделяют группу крупнейших налогоплательщиков. Если в гражданском обороте законодательно установлены признаки банкротства компаний, то в государственной научно-технической политике применяется жесткая группировка научных организаций по итогам оценки результативности их деятельности: организации-лидеры, стабильные организации и организации, утратившие научный профиль и перспективы развития (Постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2009 г. № 312). В зависимости от категории научной организации учредителем применяется соответствующий комплекс мер.

Таким образом, принцип *ad hoc* в разработке типологии регионов для научных или управленческих задач сохраняется, и в следующем разделе будет рассмотрен аналитический подход к выявлению регионов, для которых льготный социальный климат

является необходимой мерой антикризисного развития.

Методика определения регионов, нуждающихся в социальном климате повышенной комфортности

В отечественной научной литературе дополнительная социальная поддержка населения акцентированно не рассматривается как антикризисная мера государственной региональной политики, хотя на практике отдельные косвенные мероприятия имеют место, например адресное финансирование ряда регионов из федерального бюджета. Дефицит внимания этому вопросу отмечается и в зарубежной литературе. В условиях долгосрочного экономического роста с проблемами регионального выравнивания социальной политики столкнулись Китай и Индия [13, 14], однако опыт этих стран малополезен для России, переживающей кризис. Применительно к развитым странам Западной Европы в работе [15] сделан вывод о том, что аналогичные уровни экономического роста могут быть достигнуты при разном уровне социального обеспечения. Такой результат макроанализа свидетельствует о разной настройке национальных систем управления социально-экономическим развитием и никак не может быть перенесен на региональный уровень. В целом в методическом плане при проведении данного исследования следует руководствоваться исключительно внутрироссийскими условиями и учитывать специфику.

Была рассмотрена структура инвестиционного режима, включающего административный, фискальный и социальный климат [16]. При этом необходимым условием для активизации льготного фискального и комфортного социального климата является удовлетворительный уровень государственного управления в регионе, который может быть проиллюстрирован Национальным рейтингом состояния инвестиционного климата,

разрабатываемым Агентством стратегических инициатив (АСИ). Льготный социальный климат предлагалось вводить наряду с фискальными преференциями в отношении регионов, отличающихся устойчивой социально-экономической депрессивностью.

Методическим подспорьем для идентификации регионов, нуждающихся в более комфортном социальном климате, является матрица «качество регионального управления – уровень экономического развития региона». Соотношение данных параметров позволит квалифицировать регионы с точки зрения востребованности инвесторами благоприятных административных условий, а также с позиции экономической успешности территорий при менее благополучных административных условиях.

Следует отметить, что открытость рейтинговой информации о состоянии инвестиционного климата существенно различается по годам, и только за 2015 г. в открытом доступе имеется полная картина показателей⁴. В этой связи 2015 г. будет являться периодом анализа.

В рейтинге АСИ инвестиционный климат регионов оценивается по четырем направлениям администрирования «Регуляторная среда», «Институты для бизнеса», «Инфраструктура и ресурсы», «Малое предпринимательство», каждому из которых устанавливается соответствующая рейтинговая категория: А (лучшая), В, С и D (худшая). Итоговый рейтинг субъекта РФ в виде рейтинговых групп (I, II, III, IV) представляется избыточно агрегированным, поэтому в целях проводимого исследования предлагается следующая формула для расчета конечной рейтинговой оценки:

$$R = \frac{1}{4} \cdot \sum_{i=1}^4 k_i, \quad (1)$$

где R – оценка качества государственного управления в регионе (итоговый рейтинг), принимает значения от 0 (худшая оценка) до 1 (лучшая оценка);

k_i – рейтинговая оценка региона по i -му направлению администрирования.

При этом параметр принимает следующие значения в зависимости от рейтинговой категории:

$$\begin{cases} k_i = 1,00 \text{ для рейтинговой категории "А";} \\ k_i = 0,75 \text{ для рейтинговой категории "В";} \\ k_i = 0,50 \text{ для рейтинговой категории "С";} \\ k_i = 0,25 \text{ для рейтинговой категории "D"} \end{cases} \quad (2)$$

На рис. 1 представлена матрица регионов, которая позволяет определить их типологию. Пограничные значения входных параметров установлены следующим образом. По уровню экономического развития регионы распределяются на группы исходя из отношения к среднему душевому ВРП по стране (Y). По данным Росстата, в 2015 г. значение среднего душевого ВРП составило 443950,7 руб./чел.

Для показателя «качество государственного управления в регионе» (значение R) введены следующие три интервала: $[0; 0,50)$; $[0,50; 0,75)$ и $[0,75; 1,00]$. Граница $R = 0,50$ условно разделяет регионы на две группы: институционально удовлетворительные и институционально неудовлетворительные. Для данного исследования степень управленческой неудовлетворительности регионов, когда $0 < R < 0,50$, не требует особого внимания в отличие от уровня успешности регионов в настройке делового климата, для которых выполняется неравенство $R \geq 0,50$.

Содержательно субъекты РФ, для которых верно неравенство $R \geq 0,75$, являются безоговорочными лидерами по институциональному климату, освоившими, как следует из методики рейтинга АСИ, $\frac{3}{4}$ возмож-

⁴ Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации, 2015 г. URL: <https://asi.ru/investclimate/rating/>.

ностей и решившими на своем уровне $\frac{3}{4}$ типичных для региона проблем. При этом расчетные данные показывают, что в интервале значений $0,70 < R < 0,75$ не имеется регионов, которые могли бы претендовать на лидерство по душевому ВРП. Отсюда, граница $R = 0,75$ показывает качественный уровень развития регионального менеджмента. Область $0,50 < R < 0,75$ свидетельствует о нахождении региона в буферной зоне между удовлетворительным и хорошим качеством регионального управления, тем самым указывая на определенную активность властей в формировании комфортного инвестиционного климата.

Таким образом, имеем пять групп субъектов РФ (рис. 1). К первой группе лидиру-

ющих регионов относятся субъекты РФ с относительно высоким душевым ВРП, подкрепленным сравнительно хорошим уровнем управления. Вторая группа регионов «развитие вопреки управлению» включает территории, отличающиеся сравнительно высоким ВРП при невысоком качестве администрирования вплоть до минимума. Третья группа «не спешащие подниматься» представляет когорту субъектов РФ, экономическое неблагополучие которых соседствует с их административной пассивностью. «Транзитные» регионы с рейтингом управления от 0,5 до 0,75 и душевым ВРП ниже среднероссийского отличаются наименее устойчивым статусом и представляют группу, из которой они могут перейти в



Рис. 1. Типология регионов «душевой ВРП – качество государственного регионального управления»

разряд «не спешащих подниматься» либо стать «готовыми к инвестициям». «Готовые к инвестициям» – это пятая группа регионов, которые по уровню администрирования вышли на высокий уровень, но это еще не принесло ощутимого экономического эффекта в части достижения среднего по стране душевого ВРП.

Регионы – претенденты на льготный социальный климат

Для субъектов РФ, участвовавших в рейтинге АСИ 2015 г., расчетные значения конечной рейтинговой оценки качества го-

сударственного регионального управления по формуле (1) приведены в табл. 1. Одновременно с этим проведено сопоставление значений параметра R с благосостоянием регионов на фоне среднего душевого ВРП по стране и осуществлено отнесение субъектов РФ к одной из пяти классификационных групп.

В табл. 2 представлены основные характеристики составов выделенных групп регионов, которые позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, проведенная группировка регионов показала редкость примеров успе-

Таблица 1

Расчетная оценка качества государственного управления в регионах и их группировка (2015 г.)

Регион	Оценка качества государственного управления в регионе (R), ед.	ВРП, млн руб.	ВРП на душу населения, руб./чел.	Отношение ВРП на душу населения к среднему душевому ВРП, ед.	Группа*
1	2	3	4	5	6
Республика Татарстан	0,938	1 833 214,5	474 694,5	1,07	I
Калужская область	0,875	334 825,7	331 468,3	0,75	V
Белгородская область	0,813	686 357,0	443 086,2	1,00	V
Тамбовская область	0,750	344 879,6	326 479,9	0,74	V
Ульяновская область	0,688	301 424,7	239 209,8	0,54	IV
Костромская область	0,750	157 705,7	241 539,0	0,54	V
Краснодарский край	0,750	1 946 759,7	355 017,1	0,80	V
Ростовская область	0,750	1 171 784,1	276 426,8	0,62	V
Чувашская Республика	0,750	250 408,9	202 375,2	0,46	V
Тульская область	0,625	476 649,3	315 660,1	0,71	IV
Пензенская область	0,688	336 489,8	248 853,4	0,56	IV
Ханты-Мансийский АО – Югра	0,750	3 136 831,9	1 937 015,5	4,36	I
Москва	0,625	13 532 598,0	1 103 453,3	2,49	II

Примечание: регионы расположены в порядке, заданном рейтингом АСИ.

Гусев А.Б.

Продолжение табл. 1

1	2	3	4	5	6
Воронежская область	0,625	823 133,6	352 926,0	0,79	IV
Тюменская область	0,625	900 748,8	624 683,2	1,41	II
Ямало-Ненецкий АО	0,688	1 813 393,2	3 376 613,1	7,61	II
Чеченская Республика	0,625	160 503,2	116 119,8	0,26	IV
Владимирская область	0,625	357 913,1	255 398,6	0,58	IV
Курская область	0,625	335 300,3	299 723,7	0,68	IV
Ленинградская область	0,688	853 584,6	480 298,0	1,08	II
Кемеровская область	0,625	842 618,9	309 637,3	0,70	IV
Московская область	0,625	3 213 873,1	441 778,2	1,00	IV
Томская область	0,625	473 693,1	440 395,6	0,99	IV
Республика Мордовия	0,625	187 397,3	231 878,3	0,52	IV
Кировская область	0,625	276 506,4	212 548,3	0,48	IV
Санкт-Петербург	0,625	3 023 972,3	580 562,9	1,31	II
Орловская область	0,563	205 763,5	269 862,2	0,61	IV
Челябинская область	0,563	1 170 313,5	334 471,3	0,75	IV
Республика Марий Эл	0,563	165 531,0	241 070,5	0,54	IV
Ярославская область	0,563	432 019,9	339 699,5	0,77	IV
Вологодская область	0,563	468 763,9	394 135,5	0,89	IV
Камчатский край	0,563	171 900,1	542 797,4	1,22	II
Мурманская область	0,563	390 390,0	510 830,0	1,15	II
Липецкая область	0,500	457 558,0	395 476,5	0,89	IV
Брянская область	0,625	269 933,3	219 575,8	0,49	IV
Ивановская область	0,563	171 019,5	165 496,3	0,37	IV
Астраханская область	0,563	320 735,0	314 459,6	0,71	IV
Алтайский край	0,500	492 138,9	206 712,2	0,47	IV
Республика Карачаево-Черкесия	0,500	67 355,2	143 789,5	0,32	IV
Республика Башкортостан	0,500	1 317 431,4	323 572,0	0,73	IV
Республика Саха (Якутия)	0,500	749 987,5	782 629,4	1,76	II
Республика Коми	0,500	523 211,2	607 941,9	1,37	II
Удмуртская Республика	0,563	497 685,0	328 003,1	0,74	IV
Республика Карелия	0,500	211 133,6	334 493,5	0,75	IV

Льготный социальный климат как инструмент государственной политики пространственного развития

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5	6
Самарская область	0,500	1 240 319,8	386 473,7	0,87	IV
Нижегородская область	0,500	1 069 280,2	327 474,2	0,74	IV
Свердловская область	0,500	1 779 446,4	411 077,3	0,93	IV
Приморский край	0,438	716 650,0	371 098,6	0,84	III
Республика Хакасия	0,438	171 663,9	320 095,8	0,72	III
Саратовская область	0,438	617 497,6	247 963,4	0,56	III
Республика Бурятия	0,438	204 156,2	208 239,8	0,47	III
Ставропольский край	0,438	609 531,9	217 648,4	0,49	III
Оренбургская область	0,438	774 859,0	387 829,7	0,87	III
Сахалинская область	0,500	829 298,6	1 699 932,7	3,83	II
Архангельская область	0,375	399 522,7	351 973,0	0,79	III
Пермский край	0,438	1 048 018,6	397 621,4	0,90	III
Новосибирская область	0,375	980 850,5	356 086,5	0,80	III
Республика Адыгея	0,500	82 583,7	183 386,5	0,41	IV
Псковская область	0,375	132 841,8	204 768,6	0,46	III
Смоленская область	0,313	257 098,9	267 334,9	0,60	III
Красноярский край	0,313	1 618 166,0	565 272,3	1,27	II
Омская область	0,313	617 184,4	311 973,3	0,70	III
Волгоградская область	0,313	735 293,1	288 161,9	0,65	III
Хабаровский край	0,250	571 524,8	427 651,0	0,96	III
Новгородская область	0,313	240 362,7	389 441,8	0,88	III
Магаданская область	0,438	124 596,9	846 400,3	1,91	II
Курганская область	0,313	179 711,8	207 554,2	0,47	III
Калининградская область	0,313	328 760,0	337 989,9	0,76	III
Тверская область	0,313	341 202,5	260 478,4	0,59	III
Рязанская область	0,188	316 080,1	279 032,6	0,63	III
Республика Северная Осетия – Алания	0,250	127 543,9	181 039,9	0,41	III
Республика Алтай	0,250	41 776,8	194 825,4	0,44	III
Амурская область	0,188	276 877,1	342 762,6	0,77	III
Забайкальский край	0,188	248 847,6	229 303,6	0,52	III
Иркутская область	0,125	1 013 542,3	419 885,1	0,95	III
Республика Тыва	0,125	47 287,3	150 258,3	0,34	III

Таблица 2

Характеристика групп регионов, 2015 г.

Наименование группы	Число регионов, ед.	Доля регионов группы в ВРП России, %
«Лидирующие»	2	7,65
«Развитие вопреки управлению»	12	37,74
«Не спешащие подниматься»	25	16,92
«Транзитные»	30	28,01
«Готовые к инвестициям»	7	7,53
Некатегоризованные регионы*	9	2,15
ИТОГО	85	100,00

* Не были включены в рейтинг АСИ 2015 г.: Ненецкий автономный округ, Республика Калмыкия, Республика Крым, г. Севастополь, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ.

Источник: рассчитано по данным рейтинга АСИ и Росстата.

ха, когда качественное администрирование вознаграждается высоким душевым ВРП. К группе лидеров отнесено всего два региона: Республика Татарстан и Ханты-Мансийский автономный округ. Оба субъекта РФ обладают «нефтяным» фактором, что в определенной степени скрадывает вклад эффективного регионального управления в развитие экономики субъекта РФ.

Во-вторых, самой тяжеловесной по доле в ВРП страны оказалась группа 12 регионов, в которых сравнительно благополучный ВРП контрастирует с относительно низким качеством управления («развитие вопреки управлению»). В числе таких регионов присутствуют обе столицы, нефтяные Тюменская область и Ямало-Ненецкий автономный округ, промышленный Красноярский край, газовая Сахалинская область, с особым статусом Магаданская область и ряд других регионов. Таким образом, почти 38 % региональной экономики, имеющей очевидные драйверы для роста, охвачены некачественным управлением. Отсюда возникает вопрос о реализации экономического потенциала данных

территорий в случае улучшения административного климата.

В-третьих, самостоятельный полюс регионов образует группа «не спешащих подниматься», в которой сосредоточено 25 субъектов РФ и 17 % ВРП страны. В этом контингенте есть как регионы, которые экономически небезуспешные (например, Приморский край, Оренбургская область, Пермский край, Новосибирская область, Хабаровский край, Новгородская область, Иркутская область), так и регионы с крайне низким уровнем социально-экономического развития (в частности, Республика Карачаево-Черкесия, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Тыва). Различный экономический результат при сопоставимо низком качестве регионального управления в значительной степени обусловлен эффектом начальных условий, и при благоприятном стечении обстоятельств ряд регионов может на какое-то время перейти в группу «развитие вопреки управлению» или встать на путь «транзитного» региона.

В-четвертых, самую многочисленную группу представляют «транзитные» регионы, суммарная доля которых в ВРП России достигает 28 %. Как и в группе «не спешащих пониматься», наблюдается высокая дифференциация по душевому ВРП. Наименьшие показатели отмечаются у Чеченской Республики, Ивановской области, Республики Карачаево-Черкесия, Республики Адыгея. Экономически намного благополучнее выглядят Московская область, Томская область, Вологодская область, Липецкая область, Свердловская область, находящиеся на пороге «развивающихся вопреки управлению».

С точки зрения государственной региональной политики, «транзитный» статус региона не делает его конкурентоспособнее субъекта РФ, «не спешащего подниматься». Для «транзитных» регионов крайне необходим институциональный форсаж, который позволит им выйти в группу «готовых к инвестициям» и в дальнейшем рассчитывать на внимание крупного бизнеса и федерального центра.

В-пятых, принятая типология выявила только семь регионов, «готовых к инвестициям». Пессимистичность оценки заключа-

ется в том, что суммарно данные субъекты РФ занимают скромные 7,5 % в общем объеме ВРП и предоставление этим территориям особого статуса со стороны федерального центра может потенциально обеспечить весьма ограниченный дополнительный экономический рост. Вместе с тем немногочисленность таких регионов вполне достаточна для реализации различных пилотных проектов на их территориях.

Исходя из результатов проведенного анализа, можно сделать вывод о том, что основными претендентами на льготный социальный климат являются регионы из группы «готовые к инвестициям». Рассмотрим подробнее состав этой группы (табл. 3).

По отношению у среднероссийскому душевому ВРП наиболее отстающими являются Чувашская Республика и Костромская область. Необходимо подчеркнуть, что, несмотря на сравнительно высокое качество регионального администрирования, данные субъекты даже не обладают особыми экономическими зонами, зонами опережающего социально-экономического развития, территориальными инновационными кластерами. При этом совершенно

Таблица 3

Состав группы регионов «готовые к инвестициям»

Наименование региона	Значение R, ед.	Отношение душевого ВРП региона к среднему душевому ВРП, ед.
Калужская область	0,875	0,747
Белгородская область	0,813	0,998
Тамбовская область	0,750	0,735
Костромская область	0,750	0,544
Краснодарский край	0,750	0,800
Ростовская область	0,750	0,623
Чувашская Республика	0,750	0,456

очевидно, что сохранение status quo обрекает оба региона на продолжительную стагнацию без шансов когда-либо вырваться из числа экономических аутсайдеров.

Отсутствие перспектив формирует и социальное настроение. В 2005–2015 гг. численность населения в данных субъектах Российской Федерации имело устойчивую негативную динамику: в Костромской области произошло снижение с 700 тыс. чел. до 651 тыс. чел., а в Чувашской Республике – с 1279 тыс. чел. до 1237 тыс. чел.

Для сравнения, в Республике Татарстан, лидере по региональному администрированию и освоению различных институтов пространственного развития, иницируемых на федеральном уровне, численность населения за аналогичный период возросла на 107 тыс. чел. (с 3762 тыс. чел. до 3869 тыс. чел.). Следует отметить, что Татарстан в той же мере является национальной республикой, как и Чувашия, в составе Приволжского федерального округа, однако траектории социально-экономического развития данных регионов существенно различаются.

В следующем разделе будут рассмотрены меры социального характера, применение которых позволит повысить привлекательность проживания по сравнению с соседними субъектами Российской Федерации, что и будет способствовать привлечению инвестиций в регионы.

Льготный социальный климат в регионе: основные мероприятия и цена вопроса

Согласно Конституции Российской Федерации, наша страна является социальным государством. По общему правилу на федеральном уровне устанавливаются минимальные социальные стандарты, а регионы в зависимости от своего экономического благополучия и запаса прочности бюджета вправе повышать их планки. Следует отме-

тить, что таких регионов, которые добровольно принимают на себя повышенные социальные обязательства, в стране очень немного в силу ограниченности финансовых ресурсов у субъектов РФ.

При построении комфортного социального климата исходим из того, что именно благополучные семьи с детьми являются активной силой общества и драйвером социально-экономического развития региона и страны в целом. Отсюда рассмотрим два направления повышения комфортности социального климата в регионе: предоставление социальных выплат семьям с детьми и жилищных субсидий для таких семей. Данные инструменты поддержки предоставляют социальные гарантии молодым семьям и многодетным семьям на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Конечно, данные меры являются далеко не исчерпывающими и могут быть дополнены инвестициями в повышение качества здравоохранения, начального, среднего и высшего образования. Вместе с тем отдельным направлением льготного социального климата является разрешение на специфическую профессию, имеющую тесную привязку к региональной экономике. Примером такой профессии можно считать волонтерство на Дальнем Востоке. Фактически эффективная организация этой профессиональной деятельности, обеспечение ее безопасности и финансовой прозрачности является давнишним административным вызовом федеральному центру, который до сих пор не принят [17].

Государственные пособия семьям с детьми. В настоящее время социальные выплаты семьям с детьми регулируются федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Если коротко, то семья получает право на ежемесячное пособие, выплачиваемое в течение 1,5 лет со дня рождения ребенка, в раз-

мере, не превышающем 40 % от среднего заработка за последние два года родителя, находящегося в декретном отпуске. Учитывая ставку страхового взноса в Фонд социального страхования (2,9 % от начисленной заработной платы), родитель, находящийся в декретном отпуске, полностью отрабатывает полученные за 18 месяцев выплаты в течение 20 лет до и (или) после декретного отпуска при прочих равных условиях (в частности, при одинаковой заработной плате в этот период). Принимая во внимание трудовую деятельность второй (мужской) половины семьи, срок возврата средств в Фонд социального страхования сокращается как минимум в два раза.

Следует отметить, что применяемый в законе период предоставления ежемесячных пособий необоснованно короткий. При этом система государственных пособий не настроена на обеспечение финансовой стабильности многодетным семьям. Например, в случае рождения двойни размер государственного пособия составит 80 % от среднего заработка родителя, осуществляющего уход за детьми, а в случае тройни – 100 % и не более. Скупость в размерах государственных пособий относительно числа детей не оправдана даже с экономической точки зрения при текущей ставке страхового взноса, поскольку средства пособия компенсируются фонду работающими членами семьи достаточно быстро.

Комфортный социальный климат предполагает более щедрые параметры государственных детских пособий. Прежде всего при определении периода выплаты средств в расчет принимается достижение ребенком 14-летнего возраста, что открывает ему возможность начать самостоятельно и официально работать.

В оценке размера выплаты лежит тезис о том, что у семьи, имеющей четырех и более детей, один из супругов должен иметь

возможность заниматься исключительно ведением домашнего хозяйства⁵. При этом за точку отсчета в определении размера выплаты предлагается брать среднюю заработную плату по экономике региона. Эту величину можно рассматривать как минимальную базу для расчетов пособий, что позволит особенно поддержать сельское население.

Для определения максимально возможного размера детского пособия в настоящее время используется так называемая предельная величина базы страховых взносов на обязательное социальное страхование, которая ежегодно индексируется. Фактически это годовая начисленная заработная плата, с которой и начисляются, и выплачиваются страховые взносы. В 2015 г. предельная величина составляла 670,0 тыс. руб., что в 2,6 раза больше среднегодовой номинальной начисленной заработной платы в Костромской области и Чувашской Республике за аналогичный период. На 2017 г. предельная величина базы установлена в размере 755,0 тыс. руб.

В табл. 4 представлены предлагаемые размеры социальных выплат семьям с детьми.

Очевидно, что размер выплаченного семье государственного пособия за 14 лет невозможно восстановить будущим работником в Фонде социального страхования при существующих отчислениях 2,9 % от средней заработной платы. Даже при ставке в 10 % срок возврата средств при средней заработной плате работника составит 58 лет. Таким образом, при распространении льготной модели детских государственных пособий на всю страну потребуются пересмотр системы социального страхования. Вместе с тем такие серьезные социальные гарантии семьям с детьми смогут позитив-

⁵ Предвыборная программа Президента Новороссии. URL: <https://vk.com/igoristrelkov>. 20 января 2017 г.

но влиять на финансовую дисциплину организаций-работодателей по уплате страховых взносов.

Конечно, можно предусмотреть и более гибкую шкалу выплат, когда они уменьшаются по мере увеличения возраста ребенка. Однако, на наш взгляд, показанная в табл. 3 унифицированная шкала выплат является вполне достаточной для того, чтобы оценить необходимый объем средств для реализации пилотных проектов в масштабе отдельных регионов.

Расчет размера необходимых средств для реализации представленной в табл. 3 схемы государственных детских пособий осложняется рядом технических обстоятельств. Во-первых, невзирая на то, что семья – это ячейка общества и опора государства, официальная семейная статистика в России не ведется. Во-вторых, точная информация о количестве детей до 14 лет в агрегированном виде по регионам страны в открытом доступе отсутствует. Потенциально численный состав семей с информацией о количестве детей при необходимости все же может быть определен с помощью современных информационных систем, применяемых региональными органами ЗАГС.

В целях исследования численность детей до 14 лет в анализируемых регионах

предлагается определить по следующей формуле:

$$C_i = C \cdot \frac{P_i}{P}, \quad (3)$$

где C_i – численность детей в возрасте до 14 лет в i -м регионе, тыс. чел.;

C – численность детей в возрасте до 14 лет в Российской Федерации, тыс. чел.;

P_i – численность населения в i -м регионе, тыс. чел.;

P – численность населения в Российской Федерации, тыс. чел.

Далее, размер государственных детских пособий для региона будет определяться по следующей формуле:

$$G_i = 6 \cdot W_i \cdot C_i, \quad (4)$$

где G_i – годовой размер государственных детских пособий в i -м регионе, руб.;

W_i – среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.;

остальные обозначения – прежние.

Следует отметить, что при оценке объема расходов не могут быть учтены многодетные семьи (4 и более ребенка до 14 лет), для которых принцип пропорциональности размера пособия и количества детей не выполняется (табл. 4).

Следует отметить, что величина является максимальной оценкой, поскольку

Таблица 4

Размеры социальных выплат семьям с детьми до 14 лет

Количество детей в семье	Социальная выплата в месяц (в % от средней заработной платы по региону)
1 ребенок до 14 лет	50
2 ребенка до 14 лет	100
3 ребенка до 14 лет	150
4 ребенка до 14 лет и более детей аналогичного возраста	200

не учитывает фактическое благосостояние семей с детьми. Логично допустить, что семьи со среднедушевым доходом, превышающим среднюю заработную плату в регионе, не могут рассматриваться получателями детских пособий. Ввиду отсутствия необходимой статистической информации из официальных источников выполнить процедуру корректировки G_i в сторону уменьшения не представляется возможным, поэтому расчетный размер детских пособий G_i принимается как максимально возможный.

В табл. 5 представлены результаты расчетов необходимого объема средств для выплаты государственных детских пособий в Костромской области и Чувашской Республике по состоянию на конец 2015 г.

Данные табл. 5 позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, представленный льготный режим государственных детских пособий на фоне экономических показателей региона выглядит весьма внушительным. Чтобы выполнить такие повышенные социальные

обязательства, расходы региональных бюджетов необходимо повысить на 60 % в Костромской области и на 77 % в Чувашской Республике. При этом доля в ВРП расчетного объема государственных детских пособий составляет порядка 10 %. Совершенно очевидно, что собственного экономического потенциала регионов далеко недостаточно для реализации социального климата повышенной комфортности при текущих параметрах межбюджетного распределения налоговых доходов.

Во-вторых, в макроэкономическом измерении абсолютное выражение расчетного суммарного размера государственных детских пособий для обоих субъектов Российской Федерации представляет несущественную величину. В этой связи комфортный социальный климат как проект в пилотных регионах имеет все шансы на реализацию.

Переходим к рассмотрению второго направления социального климата повышенной комфортности – жилищным субсидиям для семей с детьми.

Таблица 5

Расчет государственных детских пособий для льготного социального климата
в Костромской области и Чувашской Республике

Показатель	Костромская область	Чувашская Республика
Численность населения в регионе, тыс. чел.	651,00	1237,00
Число детей до 14 лет (2015 г.), тыс. чел.	110,99	210,89
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций (2015 г.), руб.	21796,00	21369,00
Расчетный суммарный размер государственных пособий, млрд руб. (по данным 2015 г.)	14,51	27,04
Расходы регионального бюджета на 2015 г., млрд руб.	24,09	36,8
Процентное отношение суммарного размера государственных пособий:		
- к расходам регионального бюджета, %	60,28	77,13
- к ВРП, %	9,2	10,8

Жилищные субсидии семьям с детьми. Жилье – основной материальный актив любой семьи. Жизнь показывает, что проблемы с благоустройством, безопасностью жилья вкупе с бытовыми проблемами зачастую выливаются в трагические события. Особенно часто в сводках новостей проходит информация о массовой гибели детей при пожарах в домах⁶, как правило, ветхих, с печным отоплением, изношенной электропроводкой. При этом беда случается и в отсутствии, и в присутствии взрослых членов семей. Один из примеров ненадлежащих жилищных условий во время «прямой линии» с Президентом Российской Федерации от 15 июня 2017 г. проиллюстрировало обращение Анастасии Вотинцевой, матери троих детей, продолжительное время проживающей с ними в аварийном бараке Ижевска.

В целом жилищная проблема для семей с детьми остается высоко актуальной, и в рамках льготного социального климата предлагается вариант ее решения посредством целевых субсидий⁷: семьям с 1–2 детьми предоставляется субсидия в размере 25 % от стоимости жилья, с тремя детьми – 50 %, с четырьмя детьми – 75 %; с пятью детьми и более – жилье предоставляется бесплатно (субсидия в размере 100 % от стоимости жилья).

В дальнейших расчетах необходимого объема средств для Костромской области и Чувашской Республики получателем субсидии будем рассматривать полную семью, в которой не менее двух детей. Что касается площади жилья, под которое может выда-

ваться субсидия, то полагаем корректным применять социальную норму жилищной обеспеченности: 18 кв. м общей площади на человека. Стоимость 1 кв. м жилья рассматривается на первичном рынке (в 2015 г.: 35 861 руб./кв. м и 42 940 руб./кв. м в Костромской области и Чувашской Республике соответственно).

Следует отметить, что в настоящее время в ряде регионов работают жилищные программы для молодых семей, однако их масштаб позволяет скорее отслеживать проблему, чем решить ее. Вместе с тем в стране продолжительное время выдается материнский (семейный) капитал, одним из направлений расходования которого является улучшение жилищных условий. Однако размер капитала свидетельствует о его сугубо вспомогательном значении при осуществлении сделок с жилой недвижимостью.

Опираясь на вышеуказанную схему жилищных субсидий семьям с детьми, определим необходимый объем средств для реализации такого проекта. Как уже было отмечено, официальная статистика не ведет учет численности детей в семье, тем более вновь родившихся детей, которые по счету являются вторыми, третьими и т.д. В данном вопросе определенную методическую помощь может оказать статистическая информация Пенсионного фонда России о выплатах материнского (семейного) капитала. Так, по данным Пенсионного фонда Российской Федерации, в 2015 г. семейный капитал был выдан на общую сумму 328,65 млрд руб. Учитывая размер семейного капитала (453 026,0 рублей), легко определить в семьях – получателях капитала число детей, которые были не первенцами, – 725 457. Применяя к общему числу детей, на которых был выдан материнский капитал, долю населения рассматриваемых регионов в общей численности населения страны (отношение P/P), получаем расчетное количество вторых и последующих детей

⁶ Например, «Оставленные без присмотра дети стали жертвами огненной беды». 12.07.2017. URL: <http://22.mchs.gov.ru/pressroom/news/item/5556919> ; «В Ставропольском крае из-за пожара погибли три ребенка». 11.06.2017. URL: www.rbc.ru/rbcfreenews/596478db9a79476b61c5198e?from=newsfeed.

⁷ Предвыборная программа Президента Новороссии. URL: <https://vk.com/igoristrelkov>. 20 января 2017 г.

в семьях Костромской области и Чувашской Республике: 3223 ребенка и 6124 ребенка соответственно. Конечно, при таком подходе не представляется возможным учитывать рождение двойни и тройни.

В целях оценки необходимого объема средств для жилищных субсидий сделаем два допущения. Во-первых, расчетное количество детей будем рассматривать как детей, родившихся за год. Во-вторых, для определения общего объема средств для жилищных субсидий следует установить распределение вновь рожденных детей (непервенцев), на которых был получен семейный капитал, с точки зрения их членства в составе семьи с двумя родителями. В отсутствие официальной статистики предлагается применять следующую пропорцию, полученную экспертным путем: 60 % новорожденных – вторые дети в семье, 25 % – третьи дети, 10 % – четвертые дети, 5 % – пятые и последующие дети в семье.

Исходя из изложенных параметров расчета, размер жилищной субсидии семьям с детьми определяется по следующей формуле:

$$S = \sum_{i=2}^5 P \cdot H \cdot D_i \cdot (i+2) \cdot w_i \quad (5)$$

где S – размер жилищной субсидии, руб.;

P – стоимость одного квадратного метра жилья на первичном рынке, руб./кв. м;

H – социальная норма жилищной обеспеченности, кв. м/чел.;

D_i – число детей, которые в составе семей являются i -ми, чел.;

w_i – доля стоимости жилья, компенсируемая за счет средств субсидии, ед.

Следует отметить, что формула (5) дает максимальные размеры субсидий, поскольку не учитывает уже имеющуюся в собственности семьи жилую недвижимость. Если такую принимать во внимание, то метраж жилого помещения, рассчитанный исходя из социальной нормы жилищной обеспеченности, может быть уменьшен. Кроме того, выражение представляет сведения о потенциальных жилищных потребностях семей с детьми.

В табл. 6 представлены результаты расчетов размера жилищной субсидии семьям с детьми для рассматриваемых регионов в целом и по составу семей, а в табл. 7 – масштаб дополнительных расходов относительно регионального бюджета и ВРП.

Данные табл. 6–7 позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, расчетная потенциальная потребность в жилье семей с двумя и более

Таблица 6
Расчетные объемы жилищных субсидий для семей с детьми, 2015 г.

Дети в семье	Доля стоимости жилья, компенсируемая за счет средств субсидии, %	Костромская область		Чувашская Республика	
		Кол-во детей, чел.	Расчетный размер жилищной субсидии, млрд руб.	Кол-во детей, чел.	Расчетный размер жилищной субсидии, млрд руб.
Вторые дети	25,0	1934	1,25	3675	2,84
Третьи дети	50,0	806	1,30	1531	2,96
Четвертые	75,0	322	0,94	612	2,13
Пятые	100,0	161	0,73	306	1,66
ИТОГО		3223	4,21	6124	9,58

детьми представляется невысокой и составляет порядка 1,5–1,6 % от общего жилищного фонда Костромской области и Чувашской Республики.

Во-вторых, обращают на себя внимание весьма скромные объемы денежных средств, за счет которых можно решить жилищные проблемы многодетных семей с четырьмя детьми и более – 1,7 млрд руб. для Костромской области и 3,8 млрд руб. в Чувашской Республике. Если рассчитать объемы материнского капитала, которые приходится на эти регионы (с учетом доли населения региона в общей численности населения страны: Костромская область – 1,45 млрд руб.; Чувашская Республика – 2,77 млрд руб.), то бюджетных средств оказывается вполне достаточно, чтобы проблему почти решить. Тем не менее политика федерального центра «всем сестрам по серьгам» не позволяет концентрировать ресурсы на болевых точках в социальной поддержке населения.

В-третьих, общие размеры жилищных субсидий оказываются в несколько раз меньше государственных пособий семьям с детьми, определенных в табл. 5: для Костромской области – 3,45 раза, для Чувашской Республики – 2,82 раза. Тем не менее по социальному эффекту приобретение недвижимости является на порядок весомее.

В-четвертых, по отношению к расходам региональных бюджетов государственные детские пособия и жилищные субсидии суммарно занимают 77,78 и 104,46 % соответственно для Костромской области и Чувашской Республики. Таким образом, льготный социальный климат требует удвоения расходов региональных бюджетов, и на первый план выходит вопрос об источниках финансирования затрат. Следует дополнить, что теоретически даже двукратное снижение расходов с учетом поправок на число состоятельных семей с детьми, не нуждающихся в государственных пособиях, а также семей, обеспеченных или полубеспеченных жильем, оставляет суммы внушительными.

В целом рассмотренные два мероприятия льготного социального климата являются минимально необходимыми для поддержки населения и обеспечения привлекательности проживания на территории региона. Однако при этом важны институциональные условия, которые позволят закрепить результат финансовых вливаний в субъект Российской Федерации.

Институциональные особенности льготного социального климата

В настоящее время льготный социальный климат для отдельных регионов яв-

Таблица 7

Масштаб жилищных субсидий для семей с детьми в контексте расходов регионального бюджета и ВРП, 2015 г.

Показатель	Костромская область	Чувашская Республика
Общая потенциальная потребность семей с детьми в жилье, тыс. кв. м	266,85	507,04
Процентное отношение суммарного размера жилищных субсидий к расходам регионального бюджета, %	17,49	27,33
Процентное отношение суммарного размера жилищных субсидий к расходам регионального бюджета к ВРП, %	2,67	3,83

ляется новизной в государственной региональной политике, хотя отголоски такого подхода присутствуют в федеральных целевых программах, посвященных развитию отдельных субъектов Российской Федерации (например, город Севастополь и Республика Крым, Чеченская Республика, Курильские острова и др.).

Имплементируя льготный социальный климат, прежде всего следует обеспечить решение комплекса политических вопросов.

Во-первых, необходимо четко заявить, что регионы России пользуются льготным социальным климатом на ротационной основе. При этом срок действия в регионе режима повышенной комфортности составляет 10 лет. По истечении этого периода в дальнейшие 3–5 лет реализуется плавный переход к параметрам социальной поддержки, посильным для региона. Таким образом, у каждого субъекта Российской Федерации возникает шанс на «золотое десятилетие».

Во-вторых, эксклюзивные меры социальной поддержки распространяются на резидентов региона, к которым дополнительно предъявляется определенный ценз оседлости. Данная мера необходима для того, чтобы обеспечить концентрацию ресурсов на постоянно проживающем населении и эффективность использования средств. Таким образом, невозможно многодетной семье в одночасье переехать из одного региона в другой и на новом месте жительства пользоваться льготными выплатами на детей и жилищной субсидией.

В-третьих, при внедрении льготного социального климата в национальных республиках (например, Чувашская Республика) важно следить за пропорциональным охватом мероприятиями представителей всех национальностей, проживающих на территории региона. Эпизоды национального протекционизма легко обнаруживаются и

наносит серьезный политический ущерб. В этом случае регион досрочно прекращает пользование льготным социальным климатом.

В-четвертых, представляется целесообразным разделить бремя расходов на льготный социальный режим поровну между федеральным бюджетом и ресурсами региона. В части расходов федерального бюджета на льготный социальный климат конкретного региона работает принцип «с миру по нитке – голому рубаха». Ротационный подход к определению субъектов Российской Федерации на соискание «золотого десятилетия» помогает правильно воспринимать участие федерального бюджета. Вместе с тем федеральный центр вправе установить обязательства субъекта Российской Федерации по привлечению дополнительных инвестиций в местную экономику за счет максимального повышения качества управления, искоренения коррупции в региональных и местных органах власти.

Со стороны региона могут применяться различные варианты компенсации расходов на льготный социальный климат. Например, предлагается образовать региональный фонд, задачей которого становится аккумулирование целевых отчислений организаций и физических лиц в виде нового регионального сбора. Основная мотивация для дисциплинированной уплаты регионального сбора состоит в том, что средства идут на поддержку «своих» семей с детьми и остаются в регионе. В сфере ЖКХ есть близкий аналог предлагаемой конструкции: региональный фонд капитального ремонта.

Дополнительно в федеральном законодательстве следует предусмотреть налоговые вычеты по налогу на прибыль организаций, НДФЛ на суммы, внесенные в фонд, а также пересмотреть перераспределение налоговых доходов между федеральным и региональным бюджетом (например, в отношении НДС).

В-пятых, регион своим решением вправе установить приоритеты в мерах социальной поддержки. Например, собранный объем средств можно расходовать в определенной пропорции на жилищные субсидии и детские пособия, причем в первую очередь поддерживать семьи с количеством детей от четырех и более.

В-шестых, выплату государственных детских пособий предлагается соотносить с законопослушностью родителей. Например, представляется целесообразным прекращать выплату средств семьям, в которых родители совершили в период получения пособия уголовные преступления, общественно опасные административные правонарушения (например, управление автомобилем в нетрезвом состоянии, нарушение правил хранения, ношения оружия), а также административные правонарушения против несовершеннолетних либо с участием несовершеннолетних.

В-седьмых, на жилье, приобретаемое семьями с детьми за счет средств субсидии, должно распространяться ограничение на его гражданский оборот до тех пор, пока все дети не достигнут 18 лет. В дополнение к этому приобретенный объект недвижимости должен быть разделен между всеми членами семьи в равных долях (в отличие от не защищающей интересы детей практики разделения недвижимости, приобретаемой с использованием материнского капитала).

Выводы и предложения

1. Льготный социальный климат рассматривается как инструмент селективной государственной региональной политики антикризисного характера. Он призван обеспечить в регионе комфортные условия для жизни и под новые социальные стандарты стимулировать привлечение в регион инвестиции по формуле «желание жить рождает желание инвестировать». Данный инстру-

мент может быть применен к субъектам Российской Федерации, которые по объективным причинам не имеют шансов за счет собственных усилий качественно повысить экономическое благосостояние населения и выйти на качественно новую и устойчивую траекторию роста.

2. Апробация разработанной методики для выявления регионов, претендующих в первую очередь на льготный социальный климат, показала следующее. Во-первых, экономическое благосостояние (душевой ВРП) не находится в прямой зависимости от благоприятности инвестиционного климата территории, определяемого качеством регионального управления. Во-вторых, по состоянию на 2015 г. подавляющее большинство субъектов Российской Федерации не были готовы к введению льготного социального климата в связи с низким качеством регионального менеджмента. Исключение составили семь регионов, отличившихся сравнительно высоким уровнем администрирования, из которых самыми бедными по душевому ВРП стали Костромская область и Чувашская Республика.

3. Предложено наполнение льготного социального климата субсидиями на содержание детей до достижения ими 14-летнего возраста и жилищными субсидиями для семей с детьми. Примененные параметры социальной поддержки на примере Костромской области и Чувашской Республики показали, что льготный социальный климат требует двукратного увеличения расходов региональных бюджетов, хотя в масштабе страны абсолютный объем необходимых дополнительных средств является весьма малой величиной. Показано, что расчетный размер жилищных субсидий для многодетных семей сопоставим с объемами средств, выделяемых региону по программе материнского капитала, однако невозможность концентрации ресурсов консервирует жилищную проблему.

4. Введение на ротационной основе в регионах режима льготного социального климата на 10-летний период означает для региона беспрецедентную внутреннюю мобилизацию и форсированное решение экономических и социальных задач. Успешность данного инструмента государственной региональной политики предполагает реализацию комплекса институциональных изменений, включая введение новых региональных сборов для софинансирования расходов на льготный социальный климат наряду с вложениями

из федерального бюджета, новых налоговых вычетов по федеральным налогам; пересмотр распределения налоговых доходов между федеральным и региональным бюджетом; повышение ответственности родителей – получателей детских и жилищных субсидий.

Благодарности. Автор благодарен Юревичу М.А., Сергеевой В.В. и Вершинину И.В. за помощь в сборе материалов; к.э.н. Ширяеву А.А., к.э.н. Нетребину Ю.Ю. за ценные комментарии к статье.

Список использованных источников

1. Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации / под ред. Л.М. Григорьева, Н.В. Зубаревич, Г.Р. Хасаева. М.: ТЕИС, 2011. 347 с.
2. Бутс Б., Дробышевский С., Кочеткова О., Мальгинов Г., Петров В., Федоров Г., Хехт А., Шеховцов А., Юдин А. Типология российских регионов. М., 2002. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ier.ru/ru/publikacii/publication/656.html>.
3. Семина И.А. Депрессивные регионы России: подходы к выделению и дифференциации // Проблемы региональной экологии. 2009. № 4. С. 109–115.
4. Толчинская М.Н. Типизация отсталых регионов России и пути преодоления их депрессивности // Региональные проблемы преобразования экономики. 2008. № 4.
5. Гринчель Б.М., Назарова Е.А. Типология регионов по уровню и динамике повышения качества жизни // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 3 (39). С. 111–125.
6. Токарев Ю.А. Типология регионов Российской Федерации по уровню и динамике показателей экологической обстановки // Известия Алтайского государственного университета. 2011. № 2-2. С. 338–342.
7. Благовестова Т.Е. Типология регионов центрального федерального округа по уровню развития социальной инфраструктуры в 1990–2013 гг. // Региональные исследования. 2015. № 4 (50). С. 24–33.
8. Ярашева А.В., Макарова Е.А. Типология регионов РФ по потребительскому поведению домохозяйств // Народонаселение. 2015. № 3 (69). С. 77–84.
9. Еваленко М.Л., Фоминых А.К. Дифференциация субъектов Российской Федерации по уровню развития малого бизнеса // Регион: Экономика и Социология. 2003. № 4. С. 120–136.
10. Филонова Е.С., Букреева Ю.В. Анализ состояния регионов Центрального федерального округа по показателям предприятий малого и среднего бизнеса // Вестник Финансового университета. 2013. № 6. С. 35–47.

11. Суховеева А.Б. Типология регионов Дальнего Востока России по качеству населения // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2013. Т. 15, № 3-6. С. 1972–1975.
12. Локосов В.В., Рюмина Е.В., Ульянов В.В. Региональная дифференциация показателей человеческого потенциала // Экономика региона. 2015. № 4 (44). С. 185–196.
13. Li B. Social Welfare and Protection for Economic Growth and Social Stability – China’s Experience // A Changing China: Emerging Governance, Economic and Social Trends. Singapore: Civil Service College, 2012. P. 39–60.
14. Naan A. The Social Policies of Emerging Economies: Growth and Welfare in China and India // Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth. 2013. No. 110. 26 p.
15. Rodríguez-Pose A. Social Conditions and Economic Performance: The Bond Between Social Structure and Regional Growth in Western Europe // International Journal of Urban and Regional Research. 1998. Vol. 22, Iss. 3. P. 443–459.
16. Гусев А.Б. О дифференциации инвестиционных режимов в российских регионах и их влиянии на экономический рост // Общество и экономика. 2017. № 3–4. С. 142–167.
17. Глотов В.В., Латышева М.А. Перспективы и проблемы освоения маломасштабных непромышленных золотоносных россыпей // Вестник Забайкальского государственного университета. 2016. Т. 22, № 6. С. 14–21.

Gusev A.B.*Russian Institute for Economy, Policy
and Law in Science and Technology
Moscow, Russia*

FAVORABLE SOCIAL CLIMATE AS INSTRUMENT OF STATE REGIONAL POLICY

Abstract. There are a lot of regions in Russia which objectively have no chance to break away from permanent socio-economic backwardness on their own. Such regions need special modes of long-term period development that would ensure their sustained investment appeal. Under the conditions when it is not possible to attract domestic capital to the region with standard methods of fiscal benefits, it is necessary to activate a territorial development model based on the principle "the desire to live in the region creates desire to invest in it". The purpose of this survey is to develop and test a friendly social climate that makes it possible to improve the social comfort of living in a region and to meet new social standards in a long-term perspective. In a situation of a budget deficit it is necessary to correctly determine the regions that, on the one hand, are in the greatest need of peculiar anti-crisis development, and, on the other hand, have a sufficiently high level of administration to be ready to take on a new challenge and provide a comfortable institutional environment for expected investors. The region's demand is measured by gross regional product per capita, and the region's capability is verified by the National rating of the investment climate by the Agency for Strategic Initiatives. By applying the proposed methodology, two regions were identified that satisfy the indicated conditions the most: Kostroma Oblast and the Chuvash Republic. Considering the varying composition of what constitutes a favorable social climate, two universal instruments of social support for families with children were proposed: higher than the federal standard allowances for children up to 14 years of age in relation to the average wage in the region, and housing subsidies depending on the number of minors in the family. The estimation of required funds proved the necessity to double regional budget expenditures. To successfully maintain a favorable social climate in the region, a set of institutional changes in the political, financial, economic and social spheres at the federal and regional levels was proposed.

Key words: state regional policy; social policy; regional economic development; regional social climate; regional investing climate; strategy of spatial development in Russia.

References

1. Grigor'ev, L.M., Zubarevich, N.V., Khasaev, G.R. (eds.) (2011). *Rossiiskie regiony: ekonomicheskii krizis i problemy modernizatsii* [Russian Regions: Economic Crisis and Problems of Modernization]. Moscow, TEIS.
2. Buts, B., Drobyshvskii, S., Kochetkova, O., Mal'ginov, G., Petrov, V., Fedorov, G., Khokht, A., Shekhovtsov, A., Iudin, A. (2002). *Tipologiya rossiiskikh regionov* [Typologization of Russia's Regions]. Moscow, Gaidar Institute.
3. Semina, I.A. (2009). Depressivnye regiony Rossii: podkhody k vydeleniiu i differentsiatsii [Depressed Regions of Russia: Differentiation Approaches].

- Problemy regional'noi ekologii* (Regional Environmental Issues), No. 4, 109–115.
4. Tolchinskaja, M.N. (2008). Tipizatsiia otstalykh regionov Rossii i puti preodoleniia ikh depressivnosti (Typification of Backward Regions of Russia and Ways of Overcoming Depression). *Regional'nye problemy preobrazovaniia ekonomiki* (Regional problems of Transforming the Economy), No. 4.
 5. Grinchel, B.M., Nazarova, E.A. (2015). Tipologii regionov po urovniu i dinamike povysheniia kachestva zhizni (Typology of Regions by Level and Dynamics of the Quality of Life). *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* (Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast), No. 3 (39), 111–125.
 6. Tokarev, Iu.A. (2011). Tipologii regionov Rossiiskoi Federatsii po urovniu i dinamike pokazatelei ekologicheskoi obstanovki (Typology of Regions in the Russian Federation on Level and Dynamics of Ecological Condition Indicators). *Izvestiia Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta* (Izvestiya of Altai State University), No. 2-2, 338–342.
 7. Blagovestova, T.E. (2015). Tipologii regionov tsentral'nogo federal'nogo okruga po urovniu razvitiia sotsial'noi infrastruktury v 1990–2013 gg (Typology of the regions of the Central federal district in terms of 1990-2013 social infrastructure development level). *Regional'nye issledovaniia* (Regional Research), No. 4 (50), 24–33.
 8. Iarasheva, A.V., Makarova, E.A. (2015). Tipologii regionov RF po potrebitel'skomu povedeniiu domokhoziaistv (Typology of regions by households' consumer behaviour). *Narodonaselenie* (Population), No. 3 (69), 77–84.
 9. Evalenko, M.L., Fominykh, A.K. (2003). Differentsiatsiia sub"ektov Rossiiskoi Federatsii po urovniu razvitiia malogo biznesa [Differentiation of Russia's Regions by Level of SME development]. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya* [Region: Economy and Sociology], No. 4, 120–136.
 10. Filonova, E.S., Bukreeva, Iu.V. (2013). Analiz sostoianiia regionov Tsentral'nogo federal'nogo okruga po pokazateliam predpriatii malogo i srednego biznesa (Analysis of the Situation in Central Federal District Regions Based on Small and Medium Business Companies Performance). *Vestnik Finansovogo universiteta* (The Bulletin of the Financial University), No. 6, 35–47.
 11. Sukhoveeva, A.B. (2013). Tipologii regionov Dal'nego Vostoka Rossii po kachestvu naseleniia (Typology of Russia Far Eastern Regions by Quality of the Population). *Izvestiia Samarskogo nauchnogo tsentra Rossiiskoi akademii nauk* (Izvestia of Samara Scientific Center of the Russian Academy of Sciences), Vol. 15, No. 3-6, 1972–1975.
 12. Lokosov, V.V., Riumina, E.V., Ul'ianov, V.V. (2015). Regional'naia differentsiatsiia pokazatelei chelovecheskogo potentsiala (Regional Differentiation of Human Potential Indicators). *Ekonomika regiona* (Economy of the Region), No. 4 (44), 185–196.
 13. Li, B. (2012). Social Welfare and Protection for Economic Growth and Social Stability – China's Experience. *A Changing China: Emerging Governance, Economic and Social*

- Trends. Singapore, Civil Service College*, 39–60.
14. Haan, A. (2013). The Social Policies of Emerging Economies: Growth and Welfare in China and India. *Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth*, No. 110, 26.
 15. Rodríguez-Pose, A. (1998). Social Conditions and Economic Performance: The Bond Between Social Structure and Regional Growth in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 22, Issue 3, 443–459.
 16. Gusev, A.B. (2017). O differentsiatsii investitsionnykh rezhimov v rossiiskikh regionakh i ikh vliianii na ekonomicheskii rost (Selectiveness of investment regimes for Russian regions and their impact on economic growth). *Obshchestvo i ekonomika (Society and Economy)*, No. 3–4, 142–167.
 17. Glotov, V.V., Latysheva, M.A. (2016). Perspektivy i problemy osvoeniia malomasshtabnykh nepromyshlennykh zolotonosnykh rossypei (Prospects and Problems of Development of Small-Scale Industrial Gold Placers). *Vestnik Zabaikal'skogo gosudarstvennogo universiteta (Transbaikal State University Journal)*, Vol. 22, No. 6, 14–21.

Information about the author

Gusev Alexander Borisovich – Candidate of Economic Sciences, Head of the Department, Russian Institute for Economy, Policy and Law in Science and Technology, Moscow, Russia (105064, Moscow, Zemlyanoi Val street, 50a, Building 6); e-mail: a_goose@mail.ru.

Для цитирования: Гусев А.Б. Льготный социальный климат как инструмент государственной политики пространственного развития // Вестник УрФУ. Серия экономика и управление. 2017. Т. 16, № 6. С. 928–953. DOI: 10.15826/vestnik.2017.16.6.044.

For Citation: Gusev A.B. Favorable Social Climate as Instrument of State Regional Policy. Bulletin of Ural Federal University. Series Economics and Management, 2017, Vol. 16, No. 6, 928–953. DOI: 10.15826/vestnik.2017.16.6.044.

Информация о статье: дата поступления 15 сентября 2017 г.; дата принятия к печати 16 октября 2017 г.

Article Info: Received September 15, 2017; Accepted October 16, 2017.